



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

19. prosinca 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička ribarstvena politika – Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) – Uredba (EU) br. 1303/2013 – Članak 69. – Pojam ‚prihvatljivi izdatak‘ – Članci 4. i 125. – Uredba (EU) br. 508/2014 – Članak 48. stavak 1. točka (c) – Osvremenjivanje jedinice akvakulture – Uredba (EU/Euratom) 2018/1046 – Članak 33. – Načelo dobrog financijskog upravljanja – Doprinos u naravi u obliku zemljišta i građevina na tom zemljištu – Izravna veza između doprinosa u naravi i financijske transakcije”

U predmetu C-392/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Curtea de Apel Bacău (Žalbeni sud u Bacăuu, Rumunjska), odlukom od 20. travnja 2023., koju je Sud zaprimio 27. lipnja 2023., u postupku

Rustrans SRL

protiv

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica petog vijeća, u svojstvu predsjednice osmog vijeća, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM, F. I. Barbu, u svojstvu agenta,
- za rumunjsku vladu, R. Antonie, M. Chicu i E. Gane, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: rumunjski

– za Europsku komisiju, J. Hradil, C. Perrin i L. Radu Bouyon, u svojstvu agenata,
odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 48. stavka 1. točke (c) Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 149, str. 1. i ispravak SL 2017., L 88, str. 22.), članaka 4., 69. i 125. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.) i članka 33. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Rustrans SRL i Ministerula Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru (Programul Operational pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM)) (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Glavna uprava za ribarstvo, Tijelo za upravljanje operativnim programom za pomorstvo i ribarstvo (POPAM), Rumunjska) (u daljnjem tekstu: Tijelo za upravljanje programom za „pomorstvo i ribarstvo”) u vezi sa zakonitošću upravnog akta kojim je potonje utvrdilo nepravilnosti koje utječu na projekt financiranja na koji ima pravo Rustrans te je smanjilo iznos financijske potpore koja mu se dodjeljuje utvrđivanjem proračunskog potraživanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1303/2013

- 3 Članak 4. Uredbe br. 1303/2013, naslovljen „Opća načela”, u stavku 8. predviđa:
„Komisija i države članice poštuju načelo dobrog financijskog upravljanja [...]”

4 Člankom 65. te uredbe, naslovljenim „Prihvatljivost”, u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Prihvatljivost izdataka određuje se na osnovi nacionalnih pravila, osim ako su u ovoj Uredbi ili na temelju nje utvrđena posebna pravila ili pravila za pojedine fondove.

2. Izdaci su prihvatljivi za doprinos iz [europskih strukturnih i investicijskih fondova, u daljnjem tekstu: ESI fondovi] ako su nastali na teret korisnika i ako su plaćeni u razdoblju između datuma podnošenja programa Komisiji ili od 1. siječnja 2014., ovisno o tome što je prije, i 31. prosinca 2023. Osim toga, izdaci su prihvatljivi samo za doprinos iz [Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)] ako je agencija za plaćanje zaista isplatila relevantnu pomoć u razdoblju između 1. siječnja 2014. i 31. prosinca 2023.”

5 Člankom 67. navedene uredbe, naslovljenim „Oblici bespovratnih sredstava i povratne pomoći”, u stavku 1. propisuje se:

„Bespovratna sredstva i povratna pomoć mogu imati bilo koji od sljedećih oblika:

(a) nadoknada prihvatljivih troškova, nastalih i plaćenih, zajedno s, gdje je primjenjivo, doprinosima u naravi i amortizacijom;

[...]”

6 U skladu s člankom 69. iste uredbe, naslovljenim „Posebna pravila o prihvatljivosti za bespovratna sredstva i povratnu pomoć”:

„1. Doprinosi u naravi u obliku izvršavanja radova ili osiguravanja robe, usluga, zemljišta i nekretnina za koje nije izvršeno plaćanje u gotovini, potkrijepljeno računima ili dokumentima iste dokazne vrijednosti mogu biti prihvatljivi pod uvjetom da je to dozvoljeno u pravilima o prihvatljivosti ESI fondova i programa te da su ispunjeni svi sljedeći kriteriji:

(a) javna potpora isplaćena u ime operacije koja uključuje doprinose u naravi po završetku operacije ne premašuje ukupne prihvatljive izdatke, isključujući doprinose u naravi;

(b) vrijednost pripisana doprinosima u naravi ne premašuje općenito prihvaćene troškove na dotičnom tržištu;

(c) vrijednost i dostava doprinosa mogu se neovisno procijeniti i provjeriti;

(d) u slučaju osiguravanja zemljišta ili nekretnine može se, za potrebe ugovora o zakupu, izvršiti gotovinsko plaćanje nominalnoga godišnjeg iznosa koji ne prelazi jednu jedinicu valute države članice;

(e) u slučaju doprinosa u naravi u obliku neplaćenog rada, vrijednost tog rada određuje se uzimajući u obzir provjereno utrošeno vrijeme i stopu nadoknade za rad jednake vrijednosti.

Vrijednost zemljišta ili nekretnine iz prvog podstavka točke (d) ovog stavka potvrđuje neovisni kvalificirani stručnjak ili propisno ovlašteno službeno tijelo i ona ne premašuje ograničenje iz stavka 3. točke (b).

[...]

3. Sljedeći troškovi nisu prihvatljivi za doprinos iz ESI fondova i iz iznosa potpore prebačenog iz Kohezijskog fonda u [Instrument za povezivanje Europe], kako je navedeno u članku 92. stavku 6:

[...]

(b) kupnja neizgrađenog zemljišta i izgrađenog zemljišta u iznosu većem od 10 % iznosa ukupnih prihvatljivih izdataka za dotičnu operaciju. Za napuštena mjesta i nekadašnja industrijska mjesta koja obuhvaćaju zgrade ta se granica povećava na 15 %. U iznimnim i propisno opravdanim slučajevima, ta se granica može podići iznad prethodno navedenih postotaka za operacije koje su povezane s očuvanjem okoliša;

[...]”

7 Člankom 125. Uredbe br. 1303/2013, naslovljenim „Zadaci upravljačkog tijela”, stavcima 1. i 3. određuje se:

„1. Upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje operativnim programom u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

[...]

3. U pogledu odabira operacija, upravljačko tijelo:

(a) sastavlja i nakon odobrenja primjenjuje odgovarajuće postupke odabira i kriterije koji:
i. osiguravaju doprinos operacija ostvarivanju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućih prioriteta;
ii. su nediskriminirajući i transparentni;
iii. uzimaju u obzir opća načela navedena u člancima 7. i 8.;

(b) osigurava da je odabrana operacija u sklopu [Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)], dotičnog fonda ili više njih i da se može dodijeliti kategoriji intervencije ili, u slučaju EFPR-a, mjere utvrđene u prioritetu ili prioritetima operativnog programa;

[...]”

Uredba br. 508/2014

8 Člankom 48. Uredbe br. 508/2014, naslovljenim „Produktivna ulaganja u akvakulturu”, stavkom 1. predviđa se:

„EFPR može podupirati:

[...]

(c) osuvremenjivanje jedinica akvakulture, uključujući poboljšanje radnih i sigurnosnih uvjeta radnika u akvakulturi;

[...]”

Uredba 2018/1046

- 9 Člankom 2. Uredbe 2018/1046, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

59. ‚dobro financijsko upravljanje’ znači izvršenje proračuna u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti;

[...]”

- 10 Člankom 33. te uredbe, naslovljenim „Uspješnost i načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti”, stavkom 1. određuje se:

„Odobrena sredstva upotrebljavaju se u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te se stoga izvršavaju uz poštovanje sljedećih načela:

- (a) ekonomičnosti, koje zahtijeva da su sredstva koja dotična institucija Unije upotrebljava pri obavljanju svojih aktivnosti pravodobno dostupna, u primjerenoj količini i primjerene kvalitete te po najboljoj cijeni;
- (b) učinkovitosti, koje se odnosi na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava, poduzetih aktivnosti i postignutih ciljeva;
- (c) djelotvornosti, koje se odnosi na mjeru u kojoj su željeni ciljevi postignuti s pomoću poduzetih aktivnosti.”

- 11 Člankom 36. navedene uredbe, naslovljenim „Unutarnja kontrola izvršenja proračuna”, stavkom 1., propisuje se:

„U skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja proračun se izvršava u skladu s djelotvornom i učinkovitom unutarnjom kontrolom primjerenom za svaki način izvršenja i u skladu s relevantnim sektorskim pravilima.”

Rumunjsko pravo

- 12 Člankom 4. Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Odluka vlade br. 347 o uspostavi općeg okvira za provedbu operacija koje su sufinancirane sredstvima iz

Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo na temelju operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020.) od 11. svibnja 2016. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 368 od 12. svibnja 2016.), u verziji koja je bila na snazi na dan odobravanja financiranja, određuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članke 5. i 6., da bi izdatak bio prihvatljiv, mora kumulativno ispunjavati sljedeće opće uvjete:

- (a) nastati korisniku i on ga mora stvarno platiti u zakonom predviđenim uvjetima, između 1. siječnja 2014. i 31. prosinca 2023., pod uvjetom da sufinancirana operacija nije fizički završena ili provedena u cijelosti prije nego što je korisnik upravljačkom tijelu podnio zahtjev za financiranje u okviru operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020., neovisno o tome je li korisnik izvršio sva plaćanja, u skladu s člankom 65. stavkom 6. [Uredbe br. 1303/2013];
- (b) biti potkrijepljen računima izdanim u skladu s odredbama nacionalnog zakonodavstva ili pravom države u kojoj su izdani ili drugim računovodstvenim dokumentima na osnovi kojih je evidentirana obveza plaćanja, kao i popratnom dokumentacijom koja se odnosi na plaćanje i stvarnost izdatka, na osnovi koje se može provjeriti/kontrolirati/revidirati/certificirati izdatke, osim izdataka koji se odnose na povratnu potporu u jednom od oblika predviđenih u članku 67. stavku 1. točkama (b), (c) i (d) [Uredbe br. 1303/2013];
- (c) biti u skladu s ugovorom o financiranju sklopljenim između [Ministerula Agriculturii și Dezvoltării Rurale (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Rumunjska)], posredstvom Tijela za upravljanje [programom za ‚pomorstvo i ribarstvo‘], i korisnika;
- (d) biti u skladu s primjenjivim odredbama prava Unije i nacionalnog prava;
- (e) biti u skladu s odredbama programa;
- (f) biti evidentiran u korisnikovim poslovnim knjigama u skladu s člankom 67. [Uredbe br. 1303/2013].

2. Izdaci koji se odnose na podugovaranje prihvatljivi su do najviše 30 % ukupnog prihvatljivog iznosa ugovora o radovima i/ili ugovora o djelu.

3. Izdaci koji se odnose na podugovaranje usluga prihvatljivi su do najviše 40 % ukupnog prihvatljivog iznosa ugovora o uslugama.”

- 13 Članak 2. stavak 1. točka (a) Ordonanțe de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Vladina uredba sa zakonskom snagom br. 66 o sprečavanju, utvrđivanju i sankcioniranju nepravilnosti u stjecanju i korištenju sredstava iz europskih fondova i/ili sredstava iz nacionalnih javnih fondova koji su s njima povezani) od 29. lipnja 2011. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 461 od 30. lipnja 2011., u daljnjem tekstu: OUG br. 66/2011) definira „nepravilnost” u smislu te uredbe kao „svako odstupanje od zakonitosti, pravilnosti i usklađenosti s nacionalnim i/ili europskim odredbama i ugovornim odredbama ili drugim obvezama koje su zakonski preuzete na osnovi tih odredaba, a koje proizlazi iz djelovanja ili nedjelovanja korisnika ili tijela nadležnog za upravljanje europskim

fondovima, čija posljedica jest ili bi mogla biti nanošenje štete općem proračunu Unije/proračunima međunarodnih javnih donatora i/ili odgovarajućim nacionalnim javnim fondovima zbog neopravdano isplaćenog iznosa.”

14 U članku 3. OUG-a br. 66/2011 predviđa se:

„1. Tijela nadležna za upravljanje europskim fondovima moraju poštovati načelo dobrog financijskog upravljanja kako su ga definirali europsko zakonodavstvo ili međunarodni donatori, ovisno o slučaju.

2. Pri odabiru i odobravanju zahtjevâ za financijsku potporu, tijela nadležna za upravljanje europskim fondovima moraju primjenjivati pravila i postupke kojima se osigurava poštovanje sljedećih načela:

- (a) dobro financijsko upravljanje utemeljeno na načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i učinkovitosti;
- (b) načela slobodnog tržišnog natjecanja te jednakog i nediskriminirajućeg postupanja;
- (c) transparentnost – stavljanje svim zainteresiranim osobama na raspolaganje informacija o provedbi postupka dodjele sredstava iz europskih fondova;
- (d) sprječavanje situacija sukoba interesa tijekom cijelog postupka odabira projekata koje će se financirati;
- (e) isključivanje kumulacije – djelatnost za koju je podnesen zahtjev za financiranje iz europskih fondova ne može se koristiti financijskom potporom iz drugih izvora nepovratnog financiranja, osim iznosa koji predstavljaju državne potpore dodijeljene u skladu sa zakonom predviđenim uvjetima.

3. U okviru provedbe ugovora o nepovratnom financiranju korisnici moraju poštovati:

- (a) načelo dobrog financijskog upravljanja utemeljeno na načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i učinkovitosti;
- (b) načela slobodnog tržišnog natjecanja te jednakog i nediskriminirajućeg postupanja, u skladu s ugovorom o financiranju i primjenjivim zakonodavstvom;
- (c) načelo transparentnosti, u skladu s ugovorom o financiranju i primjenjivim zakonodavstvom.

3.a U skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, tijela nadležna za upravljanje europskim fondovima i javnopravni korisnici moraju ustanoviti i provoditi postupke upravljanja i nadzora kojima se osiguravaju pravilna dodjela i upotreba sredstava.”

15 Ordinul nr. 816/2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Uredba ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja br. 816/2016 o odobravanju detaljnog popisa prihvatljivih izdataka za financiranje operacije, uključujući troškove osoblja Tijela za upravljanje u okviru operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020.) od

24. svibnja 2016. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 401 od 26. svibnja 2016.), u verziji koja je bila na snazi na dan odobravanja financiranja, sadržava Prilog s detaljnim popisom prihvatljivih izdataka za financirane operacije, uključujući troškove osoblja Tijela za upravljanje u okviru operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Rustrans je Tijelu za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” podnio zahtjev za financiranje u okviru operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020., na temelju, među ostalim, članka 48. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 508/2014 (u daljnjem tekstu: zahtjev za financiranje) radi provedbe projekta proširenja i diversifikacije svojih djelatnosti u području akvakulture (u daljnjem tekstu: predmetni projekt). Tim je projektom Rustrans želio povećati konkurentnost osuvremenjivanjem jedinice akvakulture, povećanjem proizvodnog kapaciteta i optimiziranjem troškova proizvodnje kupnjom najnovije tehnološke opreme i materijala specifičnih za akvakulturu.
- 17 U okviru navedenog projekta Rustrans se obvezao dati, u obliku doprinosa u naravi, zemljište i građevine koje se na njemu nalaze, među kojima je osobito ribogojilište, pri čemu je taj doprinos izvršen prema vrijednostima utvrđenima u zahtjevu za financiranje.
- 18 Rustrans i Tijelo za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” 18. rujna 2018. sklopili su ugovor o financiranju predmetnog projekta. U skladu s odredbama tog ugovora, Rustransu je odobreno nepovratno financiranje za kupnju opreme, tehnoloških strojeva i materijala.
- 19 Ukupan iznos ugovora o financiranju iznosio je 19 151 676,06 rumunjskih leua (RON) (oko 3 850 000 eura), od čega je Tijelo za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” na ime nepovratnog financiranja odobrilo iznos od 5 009 988,24 leua (oko 1 000 000 eura), odnosno 28,67 % ukupnog odobrenog prihvatljivog iznosa.
- 20 Za to nepovratno financiranje od 5 009 988,24 leua doprinos iz EFPR-a iznosio je 3 757 491,18 leua (oko 755 000 eura), odnosno 75 % iznosa nepovratnog financiranja, a doprinos iz nacionalnog proračuna iznosio je 1 252 497,06 leua (oko 250 000 eura), odnosno 25 % iznosa nepovratnog financiranja.
- 21 Rustransov doprinos na ime prihvatljivog sufinanciranja, koji se sastoji od doprinosa u naravi u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njemu nalaze, uključujući ribogojilište, iznosio je 12 467 883,69 leua (oko 2 500 000 eura), odnosno 71,33 % ukupnog prihvatljivog iznosa.
- 22 Vrijednost zemljišta koje je Rustrans dao u naravi iznosila je 1 505 336,03 leua (oko 301 000 eura), odnosno 8,61 % ukupnog prihvatljivog iznosa.
- 23 Rustrans je nakon provedbe predmetnog projekta podnio četiri zahtjeva za povrat, što je dovelo do isplate, njemu u korist, ukupnog iznosa od 4 826 294,03 leua (oko 965 000 eura), od čega 3 619 720,51 leua (oko 724 000 eura) na ime doprinosa EFPR-a (75 %) i 1 206 573,51 leua (oko 240 000 eura) na ime doprinosa iz nacionalnog proračuna (25 %).
- 24 Tijekom 2021. Komisijina Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo provela je reviziju kojom je otkriveno postojanje dviju nepravilnosti u pogledu načina na koji je Tijelo za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” odobrilo povrat troškova koji se odnose na doprinos u

naravi projektu u obliku isporuke zemljišta i građevina. Prva utvrđena nepravilnost sastojala se od povrede članka 69. stavka 1. i članka 69. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1303/2013 jer su izdaci koji se odnose na taj doprinos prelazili gornju granicu od 10 % ukupnih prihvatljivih izdataka tih projekata. Druga nepravilnost odnosila se na nepostojanje veze između navedenog doprinosa u naravi i financirane operacije s obzirom na načelo dobrog financijskog upravljanja, utvrđeno člankom 4. stavkom 8. i člankom 125. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013 te člankom 33. stavkom 1. Uredbe 2018/1046.

- 25 U tom je kontekstu Tijelo za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” započelo s provjerama predmetnog projekta. Zapisnikom o utvrđenju nepravilnosti i utvrđivanju potraživanja iz proračuna od 19. listopada 2022., potonje je utvrdilo nepravilnosti u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) OUG-a br. 66/2011, koje se odnose, s jedne strane, na nepostojanje izravne veze između doprinosa u naravi i financirane operacije i, s druge strane, na prekoračenje granice od 10 % ukupnih prihvatljivih izdataka iz članka 69. stavka 1. Uredbe br. 1303/2013.
- 26 Stoga je utvrđeno proračunsko potraživanje u iznosu od 3 378 392,20 leua (oko 676 000 eura), od čega 2 533 794,15 leua (oko 507 000 eura) na ime doprinosa EFPR-a i 844 598,05 leua (oko 169 000 eura) na ime doprinosa iz nacionalnog proračuna.
- 27 Rustrans je 7. studenoga 2022. pokrenuo postupak pred Curteom de Apel Bacău (Žalbeni sud u Bacăuu, Rumunjska), sudom koji je uputio zahtjev, kako bi, s jedne strane, ishodio poništenje tog zapisnika od 19. listopada 2022. i, s druge strane, bio oslobođen plaćanja iznosa od 3 378 392,20 leua (oko 676 000 eura).
- 28 Taj se sud pita, kao prvo, ima li doprinos u naravi koji se sastoji od zemljišta i građevina „izravnu vezu” s financiranim operacijama, to jest kupnjom opreme, tehnoloških strojeva i određenih materijala za osuvremenjivanje postojećih jedinica akvakulture.
- 29 Osim toga, u okviru ocjene poštovanja načelâ dobrog financijskog upravljanja i učinkovitosti postoji razlika u mišljenjima između Komisije i rumunjske države, s obzirom na to da je svaka stranka različito odredila troškove nužne za osuvremenjivanje postojećih jedinica akvakulture. Naime, rumunjska država smatrala je da su ti troškovi uključivali zemljište i građevine koje su na njemu izgrađene jer bi njihovo nepostojanje onemogućilo projekt, dok je Komisija smatrala da su zemljište i građevine bili preduvjet za provedbu osuvremenjivanja.
- 30 Prema mišljenju navedenog suda, cilj aktivnosti projekta, kako su opisane u zahtjevu za financiranje, nije bio izravno intervenirati na nekretninama putem kojih je tužitelj sufinancirao projekt, nego osigurati ribogojilištu sredstva nužna za obavljanje njegove posebne djelatnosti. Ističe da su, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja i učinkovitosti, na temelju te odredbe prihvatljivi samo troškovi koji su nužni i povezani s osuvremenjivanjem postojećih jedinica akvakulture.
- 31 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita se primjenjuje li se stopa od 10 % – predviđena člankom 69. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1303/2013, koji isključuje prihvatljivost troškova kupnje zemljišta, izgrađenog ili neizgrađenog, ako prelazi 10 % iznosa ukupnih prihvatljivih troškova predmetne operacije – općenito na cjelokupni doprinos u naravi, to jest na zemljište i građevine, ili samo na doprinos koji čini zemljište.

32 U tom je kontekstu Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bacăuu) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Predstavljaju li doprinosi u naravi u obliku zemljišta s ribnjacima, ribogojilištima i betonskim spremnicima te objekata koji se nalaze na tim zemljištima prihvatljivi izdatak u smislu članka 69. Uredbe br. 1303/2013 u svrhu osuvremenjivanja jedinice akvakulture na temelju ulaganja iz članka 48. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 508/2014 kad se osuvremenjivanje jedinice akvakulture provodi kupnjom opreme, tehnoloških strojeva i materijala za ribogojilište?
2. Treba li članak 48. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 508/2014, u vezi s člancima 4. i 125. Uredbe br. 1303/2013 i člankom 33. Uredbe 2018/1046 o načelu dobrog financijskog upravljanja, tumačiti na način da ne postoji izravna veza između osuvremenjivanja jedinice akvakulture na temelju izdataka za kupnju opreme, tehnoloških strojeva i sredstava za ribogojilište koje se nalazi na zemljištu i doprinosa u naravi u obliku zemljišta s betonskim ribnjacima, zemljišta s ribnjacima za objekte akvakulture, zemljišta s betonskim spremnicima i objekata koji se nalaze na tim zemljištima?
3. Primjenjuje li se granica od 10 % iz članka 69. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1303/2013 samo na doprinose u obliku zemljišta i nekretnina za koje se izvršava gotovinsko plaćanje za potrebe ugovora o zakupu [navedenog u članku 69. stavku 1. točki (d) te uredbe] ili se primjenjuje i na doprinose u naravi [u obliku] zemljišta i nekretnina koji su u vlasništvu korisnikâ (a ne u zakupu)?
4. Utvrđuje li se člankom 69. Uredbe (EU) br. 1303/2013 granica od 10 % samo za doprinose u naravi u obliku zemljišta ili se utvrđuje granica od 10 % za doprinose u naravi u obliku zemljišta i objekata?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

Dopuštenost

- 33 Rumunjska vlada i Tijelo za upravljanje programom „za pomorstvo i ribarstvo” osporavaju dopuštenost prvog i drugog postavljenog pitanja iz više razloga. S jedne strane, prema mišljenju tog tijela, ta su pitanja nedopuštena jer se odnose na članak 69. Uredbe br. 1303/2013, koji je jasna, predvidljiva i nedvosmislena odredba te je stoga nije potrebno tumačiti. Nadalje, nenavođenje razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju predmetnih odredbi ili o vezi između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku kao i nedostatak jasnoće prethodnih pitanja čine postavljena pitanja nedopuštenima.
- 34 U tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da iako okolnost da se pravilno tumačenje prava Unije u ovom slučaju nalaže toliko očito da ne ostavlja prostora nikakvoj razumnoj sumnji, ako se dokaže, može navesti Sud da odluči rješenjem na temelju članka 99. Poslovnika Suda, ista okolnost ne može spriječiti nacionalni sud da postavi prethodna pitanja i ne dovodi do nedopuštenosti tako postavljenih pitanja (presuda od 7. rujna 2023., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628, t. 49. i navedena sudska praksa).

- 35 Osim toga, valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sucu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 7. rujna 2023., *Groenland Poultry*, C-169/22, EU:C:2023:638, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 36 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev je u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje naveo da, kako bi odlučio o sporu u glavnom postupku, on mora tumačiti ne samo članak 69. Uredbe br. 1303/2013, nego i članke 4. i 125. te uredbe kao i članak 33. Uredbe 2018/1046, koji se odnosi na načelo dobrog financijskog upravljanja, s ciljem utvrđivanja toga može li se doprinos u naravi koji daje Rustrans u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njemu nalaze smatrati prihvatljivim izdatkom u smislu Uredbe br. 1303/2013 i, time, biti predmet sufinanciranja u vidu povrata. Stoga nije očito da zatraženo tumačenje članka 69. te uredbe nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka ili da je problem u glavnom postupku hipotetski.
- 37 S druge strane, rumunjska vlada tvrdi da svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da provede činjeničnu ocjenu kojom se nastoji utvrditi postoji li izravna veza između doprinosa u naravi o kojem je riječ u glavnom postupku i predmeta dotičnog projekta, što nije zadaća Suda, nego suda koji je uputio zahtjev.
- 38 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razgraničenju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, ocjena činjenica u predmetu u nadležnosti je nacionalnog suda (presude od 15. studenoga 1979., *Denkavit Futtermittel*, 36/79, EU:C:1979:258, t. 12. i od 13. lipnja 2024., *Adient*, C-533/22, EU:C:2024:501, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 39 U ovom je slučaju dovoljno utvrditi da, suprotno onomu što tvrdi rumunjska vlada, sud koji je uputio zahtjev svojim prvim i drugim pitanjem ne poziva Sud da provede činjeničnu ocjenu, nego da tumači odredbe prava Unije kako bi utvrdio može li doprinos u naravi u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njima nalaze biti obuhvaćen pojmom „prihvatljivi izdaci” u smislu članka 69. Uredbe br. 1303/2013.
- 40 Iz toga slijedi da je prvo i drugo pitanje dopušteno.

Meritum

- 41 Uvodno valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, po potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. Usto, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (presuda od 7. rujna 2023., *Groenland Poultry*, C-169/22, EU:C:2023:638, t. 47. i navedena sudska praksa).

- 42 U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se prvo i drugo pitanje odnose na pitanje može li doprinos u naravi koji korisnik daje u obliku isporuke zemljišta i zgrada koje se na njima nalaze biti u skladu s pravilima o prihvatljivosti ESI fondova iz članka 69. Uredbe br. 1303/2013. Valja istaknuti, s jedne strane, da je pojam prihvatljivosti nekog izdatka posebno predmet članka 65. stavaka 1. i 2. te uredbe i, s druge strane, da članak 67. stavak 1. točka (a) navedene uredbe predviđa da bespovratna sredstva mogu biti u obliku nadoknade prihvatljivih troškova koje je korisnik stvarno imao i platio te, prema potrebi, doprinosa u naravi.
- 43 Usto, člankom 48. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 508/2014, na koji se poziva sud koji je uputio zahtjev, samo se predviđa da EFPR može poduprijeti osuvremenjivanje jedinica akvakulture, a da se ne navode posebni uvjeti prihvatljivosti izdataka povezanih s određenom operacijom.
- 44 U tim okolnostima i kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja smatrati da svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 65. stavci 1. i 2., članak 67. stavak 1. točka (a) i članak 69. Uredbe br. 1303/2013, u vezi s člancima 4. i 125. stavkom 1. te uredbe, kao i članak 33. Uredbe 2018/1046, tumačiti na način da pojam „prihvatljivi izdatak” u smislu tih odredbi obuhvaća doprinos u naravi koji korisnik daje u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njima nalaze u svrhu projekta osuvremenjivanja jedinice akvakulture koji se sastoji samo od kupnje opreme, tehnoloških strojeva i specifičnih materijala za postojeće ribogojilište.
- 45 Kao prvo, najprije valja istaknuti da se, u skladu s člankom 65. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013, prihvatljivost izdatka određuje na osnovi nacionalnih pravila, osim ako su u toj uredbi ili u pravilima za pojedine ESI fondove ili na osnovi njih utvrđena posebna pravila. U skladu sa stavkom 2. tog članka, izdatak je prihvatljiv za doprinos iz ESI fondova samo ako je nastao korisniku i ako je plaćen između datuma podnošenja programa Komisiji ili od 1. siječnja 2014., ovisno o tome što je prije, i 31. prosinca 2023.
- 46 Nadalje, člankom 67. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013 predviđa se da bespovratna sredstva i povratna pomoć mogu biti u obliku nadoknade prihvatljivih troškova, nastalih i plaćenih, zajedno s, gdje je primjenjivo, doprinosima u naravi i amortizacijom.
- 47 Naposljetku, člankom 69. stavkom 1. te uredbe utvrđuju se posebna pravila o prihvatljivosti za doprinose u naravi u obliku, među ostalim, isporuke zemljišta i nekretnina koje nisu bile predmet gotovinskog plaćanja potkrijepljenog računima ili dokumentima iste dokazne vrijednosti. U skladu s tom odredbom, takvi doprinosi u naravi mogu biti prihvatljivi pod uvjetom da je to dopušteno u pravilima o prihvatljivosti ESI fondova i programa te da su ispunjeni svi uvjeti navedeni u toj odredbi. U tom pogledu, drugim podstavkom tog stavka predviđa se da vrijednost zemljišta ili nekretnina potvrđuje neovisni kvalificirani stručnjak ili propisno ovlašteno službeno tijelo i da ona ne prelazi ograničenje iz članka 69. stavka 3. točke (b) navedene uredbe, to jest da načelno ne prelazi 10 % ukupnih prihvatljivih izdataka dotične operacije.
- 48 Stoga valja utvrditi da iz teksta tih odredbi ne proizlazi da je zakonodavac Unije izričito uvjetovao prihvatljivost doprinosa u naravi u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njima nalaze postojanjem izravne veze između takvog doprinosa u naravi koji daje korisnik s jedne strane i sufinanciranog projekta s druge strane.
- 49 Kao drugo, također valja podsjetiti na to da na temelju članka 317. UFEU-a Komisija izvršava proračun Unije u suradnji s državama članicama, osobito u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, koje članak 2. točka 59. Uredbe 2018/1046 definira kao izvršenje proračuna u skladu s

načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Načelo dobrog financijskog upravljanja stoga zahtijeva da države članice koriste ESI fondove, među kojima je EFPR, u skladu s načelima i zakonskim odredbama na kojima se temelje sektorski propisi Unije.

- 50 U tom pogledu, u članku 4. stavku 8. Uredbe br. 1303/2013 podsjeća se na to da države članice poštuju načelo dobrog financijskog upravljanja, u skladu s člankom 33. Uredbe 2018/1046.
- 51 U skladu sa stavkom 1. potonjeg članka, odobrena sredstva upotrebljavaju se u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i izvršavaju se u skladu s načelima navedenima u tom stavku, to jest načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i učinkovitosti, pri čemu se potonje načelo u točki (b) navedenog stavka definira kao da se odnosi na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava, poduzetih aktivnosti i postignutih ciljeva.
- 52 U tom kontekstu, člankom 125. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013 predviđa se da je upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje operativnim programom u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Stavkom 3. tog članka u biti se pojašnjava da je na tom tijelu da se uvjeri u to da su operacije odabrane za financiranje tijekom cijelog razdoblja njihove provedbe usklađene s primjenjivim pravilima Unije i dotičnih država članica i da te operacije doprinose ostvarenju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućih prioriteta.
- 53 Iz tih razmatranja proizlazi da je na upravljačkom tijelu da provjeri poštuju li operacije odabrane za financiranje načelo učinkovitosti, to jest postoji li najbolji odnos između upotrijebljenih sredstava, poduzetih aktivnosti i postignutih ciljeva takvih operacija. To izvješće podrazumijeva da, u okviru operacije sufinancirane iz strukturnog i investicijskog fonda, izdaci korisnika kao i doprinosi u naravi koje može dati u potporu tom projektu moraju, da bi ih se smatralo prihvatljivima, biti izravno povezani s poduzetom aktivnošću.
- 54 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz navoda suda koji je uputio zahtjev, predmetni projekt, koji se sastoji od Rustransova proširenja i diversifikacije njegove djelatnosti u području akvakulture, ulazi u okvir cilja određenog u članku 48. stavku 1. točki (c) Uredbe br. 508/2014, to jest osuvremenjivanja jedinice akvakulture, i sastoji se samo od kupnje opreme, tehnoloških strojeva i materijala. U tu je svrhu Rustrans doprinio financiranju tog projekta doprinosom u naravi koji se sastojao od isporuke zemljišta i građevina koje se na njemu nalaze a da pritom u svojem zahtjevu za financiranje ipak nije pojasnio da se projektom namjeravalo izravno intervenirati na tom zemljištu i tim građevinama. Iz toga proizlazi da se ne čini da je taj doprinos u naravi izravno povezan s financiranim projektom kako bi se taj doprinos mogao smatrati prihvatljivim za Unijino financiranje, što ipak mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev.
- 55 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje treba odgovoriti da članak 65. stavke 1. i 2., članak 67. stavak 1. točku (a) i članak 69. Uredbe br. 1303/2013, u vezi s člankom 4. i člankom 125. stavkom 1. te uredbe, kao i s člankom 33. Uredbe 2018/1046, treba tumačiti na način da pojam „prihvatljivi izdatak” u smislu tih odredbi obuhvaća doprinos u naravi koji korisnik daje u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njima nalaze u svrhu projekta osuvremenjivanja jedinice akvakulture koji se sastoji samo od kupnje opreme, tehnoloških strojeva i specifičnih materijala za postojeće ribogojilište.

Treće i četvrto pitanje

- 56 Uzimajući u obzir odgovor na prvo i drugo pitanje, na treće i četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

- 57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

Članak 65. stavke 1. i 2., članak 67. stavak 1. točku (a) i članak 69. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, u vezi s člankom 4. i člankom 125. stavkom 1. te uredbe, kao i s člankom 33. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012,

treba tumačiti na način da:

pojam „prihvatljivi izdatak” u smislu tih odredbi ne obuhvaća doprinos u naravi koji korisnik daje u obliku isporuke zemljišta i građevina koje se na njima nalaze u svrhu projekta osuvremenjivanja jedinice akvakulture koji se sastoji samo od kupnje opreme, tehnoloških strojeva i specifičnih materijala za postojeće ribogojilište.

Potpisi